ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
Vol. XXV, 2 SECTIO G 1978

Universität Graz

Ludwig ADAMOWICH

Zagadnienia koordynacji działania naczelnych organów administracji państwowej

Вопросы координации деятельности высших органов государственной деятельности

Probleme der Koordination in und zwischen den obersten Verwaltungsorganen

I. WPROWADZENIE

Pod pojęciem koordynacji rozumie się wszelkie środki, których celem jest zapewnienie harmonijnej współpracy między poszczególnymi organami państwa. Austriacka konstytucja federalna terminem tym nie posługuje się, mimo że przewiduje ona stosowanie tego rodzaju środków. Pojęcie „koordynacja" występuje natomiast w ustawie o ministerstwach federalnych z r. 1973 (Dz. U. nr 389). Ustawa ta nie posiada jednak rangi konstytucyjnej.

Harmonijna współpraca w zależności od potrzeb i wagi danego zagadnienia może być osiągnięta przy pomocy różnych środków. Wchodzi tu w grę zarówno przymus zastosowany celem uzyskania pełnej synchronizacji działań, jak też jedynie zachęta do ujednolicenia postępowania poszczególnych organów.

Poniższe rozważania będą dotyczyły wyłącznie koordynacji działania naczelnych organów administracji. Na wstępie należy podnieść, że już sama koncepcja Republiki Austrii jako państwa federalnego zakłada istnienie większej liczby naczelnych organów administracji. Naczelne organy administracji występują zarówno na szczeblu federacji, jak też w poszczególnych krajach. Struktura naczelnych organów administracji jest zróżnicowana. Na szczeblu krajów występuje zawsze tylko jeden organ naczelny — rząd krajowy. Natomiast na szczeblu federalnym ustanowiony

został podział zadań pomiędzy większą liczbę naczelnych organów administracji. Część z nich wypełniana jest przez prezydenta Republiki, pozostałe natomiast — przez rząd i poszczególnych ministrów.

W związku z powyższym problemem koordynacji działań będzie występował na czterech różnych płaszczyznach, a mianowicie:

a) w obrębie wewnętrznych działań federacji;

b) o obrębie wewnętrznych działań poszczególnych krajów;

c) pomiędzy federacją i krajami;

d) pomiędzy działaniami poszczególnych krajów.

Każda z wymienionych płaszczyzn koordynacji zostanie niżej odrębnie rozpatrzona.

II. KOORDYNACJA DZIAŁAŃ NACZELNYCH ORGANÓW ADMINISTRACJI FEDERALNEJ

Jak już wspomniano, naczelnymi organami administracji szczebla federalnego są: prezydent, rząd oraz poszczególni ministrowie. Jednym z podstawowych zagadnień jest rozgraniczenie kompetencji wymienionych organów. Traktuje o tym art. 69 § 1 konstytucji federalnej: „Wykonywanie zadań naczelnej administracji państwa powierza się — o ile zadania te nie zostały przekazane prezydentowi — kanclerzowi, wicekanclerzowi i pozostałym ministrom. Łącznie tworzą oni rząd federalny działający pod przewodnictwem kanclerza."

Z powyższego sformułowania wynika jasno, że zadania prezydenta zostały taksatywnie wymienione w konstytucji. Wszystkie zadania należące do naczelnych organów administracji federalnej, które nie zostały wyraźnie przekazane prezydentowi, objęte są kompetencją poszczególnych ministrów albo też rządu jako całości. Jak zostanie jeszcze wykazane, rozgraniczenie kompetencji pomiędzy rządem i poszczególnymi ministrami nasuwa kilka problemów. Nie ulega jednak wątpliwości, że w wypadkach spornych istnieje ogólne domniemanie właściwości odpowiedniego ministra, a nie rządu. Z naciskiem należy podkreślić, że poszczególni ministrowie, sprawujący funkcje naczelnych organów administracji, wykonują swoje własne uprawnienia. Prawa ich nie wynikają z delegacji czy upoważnienia Rady Ministrów. Poszczególny minister, sprawując samodzielnie funkcję naczelnego organu administracji, z reguły kieruje pracami ministerstwa federalnego; oprócz tego jest on także członkiem organu kolegialnego — Rady Ministrów. Obie te funkcje należy wyodrębniać z jurydycznego punktu widzenia.

W drodze wyjątku możliwe jest powołanie ministra bez jednoczesnego powierzenia mu kierowania resortem; w takim wypadku minister spra-

wuje tylko drugą z dwóch wymienionych wyżej funkcji. Wyjątkowo może zaistnieć także odwrotna sytuacja, w której ministrowi zostanie dodatkowo powierzone kierowanie pracami drugiego resortu. Należy podnieść, że również kanclerz jest kierownikiem prac resortu, którą to rangę posiada Urząd Kanclerski. W ostatnich czasach wykształciła się praktyka, zgodnie z którą również wicekanclerz, obok swoich funkcji związanych z zastępowaniem kanclerza, jest jednocześnie kierownikiem jednego z resortów; tytułem przykładu można podać, iż obecny wicekanclerz jest jednocześnie ministrem finansów.

W zakresie działania naczelnych organów administracji powstają więc następujące problemy związane z koordynacją:

a) zapewnienie synchronizacji działań prezydenta oraz rządu i poszczególnych ministrów;

b) synchronizacja działań między rządem i poszczególnymi ministrami;

c) synchronizacja działań poszczególnych ministrów.

Ad a) Szczególnie istotne znaczenie ma zapewnienie harmonijnego współdziałania pomiędzy prezydentem z jednej strony a rządem federalnym i poszczególnymi ministrami z drugiej. Jest tak dlatego, że wszystkie akty prezydenta — jeżeli konstytucja nie przewiduje nic innego — wydawane są na wniosek Rady Ministrów albo na wniosek upoważnionego przez nią ministra. Akty prezydenta przed ich wejściem w życie wymagają — jeżeli konstytucja nie normuje zagadnienia odmiennie — kontrasygnaty kanclerza lub właściwego ministra. Prezydent nie może więc — pomijając wyjątki — działać samodzielnie, jego działanie zakłada raczej istnienie uprzednio złożonego wniosku, który zresztą nie wiąże prawnie prezydenta. Prezydent może więc nie uwzględnić złożonego wniosku, nie jest on jednak w stanie — rozpatrując rzecz z czysto jurydycznego punktu widzenia — wymusić złożenia wniosku innej treści. Takie unormowanie kompetencji może naturalnie wywołać polityczną próbę sił między prezydentem i rządem. W wypadku takiej konfrontacji górą byłby prezydent. Może on mianowicie — bez żadnego wniosku — odwołać kanclerza, albo nawet cały rząd. Jeśli jednak chodzi o powołanie nowego gabinetu, prezydent jest nieskrępowany wyłącznie w odniesieniu do mianowania kanclerza. Natomiast powołanie pozostałych członków rządu następuje na wniosek kanclerza (podobnie zresztą, jak i odwołanie poszczególnego ministra).

Z tego, co już powiedziano, wynika, że kanclerz spełnia między innymi funkcję pośrednika między prezydentem a członkami Rady Ministrów. Ogólnie należy powiedzieć, że próby sił tego rodzaju, jak przedstawiono wyżej, nie należą do realiów polityki. Zarówno bowiem prezydent, jak też kanclerz i pozostali członkowie rządu dążą do wzajemnego dostrojenia

swojego postępowania. Następuje to przede wszystkim w formie informacji o zadaniach stojących przed resortem składanych regularnie prezydentowi przez ministrów.

W wypadkach drażliwych przed złożeniem wniosku o wydanie konkretnego aktu prawnego następuje konsultacja z prezydentem. Ten tryb postępowania nie został przewidziany w konstytucji. Jest on rezultatem przemyśleń, których ideą przewodnią było osiągnięcie pragmatyzmu politycznego.

Poza wskazanymi już sprawami można przytoczyć dalsze przykłady współdziałania między prezydentem oraz rządem i poszczególnymi ministrami. Artykuł 66 konstytucji federalnej przyznaje mianowicie prezydentowi prawo przekazania określonych uprawnień na rzecz rządu i poszczególnych ministrów. Zgodnie z § 1 prezydent może przekazać właściwemu ministrowi przysługujące mu prawo mianowania urzędników federalnych określonych kategorii. Odpowiednio zaś do treści § 2 prezydent może upoważnić Radę Ministrów, albo jednego z jej członków, do zawarcia niektórych rodzajów umów międzynarodowych. Prawo to przysługuje jednakże prezydentowi wyłącznie w odniesieniu do tych umów, które nie wymagają zgody Rady Narodowej. Z obu tych uprawnień czyniono już w praktyce użytek (zarządzenia prezydenta z 12 sierpnia 1924 r., Dz. U. nr 312; z 14 maja 1930 r., Dz. U. nr 168 oraz z 31 grudnia 1920 r., Dz. U. 1921 nr 49. W tych wszystkich przypadkach upoważniony organ wstępuje w miejsce prezydenta, nie zachodzi tu więc stosunek zlecenia.

Ad b) Rozważania dotyczące koordynacji należy poprzedzić uwagami na temat wzajemnego stosunku łączącego rząd i poszczególnych ministrów. Konstytucja powierza rządowi wypełnienie pewnych zadań, które może wykonywać wyłącznie Rada Ministrów *in pleno*, a nie poszczególni ministrowie. Do najważniejszych zadań tego rodzaju należy wnoszenie do Rady Narodowej rządowych projektów ustaw. Według panującego poglądu — poza sprawami wyraźnie unormowanymi w konstytucji — rozdział kompetencji między Radą Ministrów i poszczególnymi ministrami należy do ustaw zwykłych. Jeżeli jednak ustawy te kwestii kompetencji nie normują, sprawa należy zawsze do zadań właściwego ministra, a nie do zadań rządu.

Mimo że konstytucja tego zagadnienia nie normuje, bezsprzecznie do zadań rządu należy określanie głównych zasad polityki rządu. Wynika to ze wspomnianej już kompetencji Rady Ministrów do przedkładania parlamentowi projektów rządowych, które są przecież najważniejszym instrumentem realizacji programu rządowego. Program ten — stosownie do ukształtowanej praktyki politycznej — każdorazowo przedstawiany jest Radzie Narodowej przez kanclerza.

W praktyce politycznej utrwalił się także zwyczaj, w myśl którego sprawy objęte zadaniami kilku resortów stają się przedmiotem dyskusji Rady Ministrów. Celem tych obrad jest dokonanie uzgodnień międzyresortowych. Poza tym Rada Ministrów — stosownie do treści § 5 pkt 2 ustawy o ministerstwach federalnych — uprawniona jest do rozstrzygania sporów kompetencyjnych w sprawach dotyczących większej ilości resortów. Zagadnienie to zostanie jeszcze rozpatrzone niżej.

Przewodniczącym rządu jest kanclerz federalny. Aczkolwiek konstytucja austriacka nie przyznaje kanclerzowi *expressis verbis* — znanego konstytucji RFN — prawa ustalania kierunków prac rządu, uprawnienia koordynacyjne kanclerza są przecież logicznym następstwem jego pozycji szefa rządu. Celem tej koordynacji jest zapewnienie jednolitości działania rządu jako całości i poszczególnych ministrów. Ustawa o ministerstwach federalnych przyznaje kanclerzowi kompetencje w zakresie spraw dotyczących ogólnej polityki rządowej, łącznie z koordynacją działań całej administracji federalnej, jeśli koordynacja — w danym zakresie — nie należy do kompetencji jednego z ministrów.

Zadania koordynacyjne kanclerza obejmują w szczególności:

1) przygotowanie ogólnej polityki rządu;

2) dążenie do zachowania jednolitości działań rządu i do zapewnienia harmonijnej współpracy poszczególnych ministrów we wszystkich sprawach politycznych;

3) dążenie do zapewnienia harmonijnej współpracy między federacją i poszczególnymi krajami;

4) kompleksowe działanie i koordynowanie spraw, które dotyczą zakresu działania dwóch — lub większej liczby — ministrów federalnych, w szczególności spraw związanych z ogólnym porządkiem prawnym, legislacją (łącznie z kwestią synchronizacji terminologii używanej przez poszczególne ustawy), zapewnieniem jednolitości działania ministrów przygotowujących poszczególne projekty ustaw federalnych;

5) koordynacja gospodarcza łącznie ze sprawami związanymi z polityką strukturalną;

6) koordynacja w sprawach polityki rodzinnej, mieszkaniowej oraz w sprawach dotyczących obrony kraju.

Prawo wydawania wytycznych pozostałym ministrom przy wykonywaniu działalności koordynacyjnej kanclerzowi nie przysługuje; w tym zakresie kanclerz musi ograniczyć się do szybkiego „dążenia". Z reguły jednak bezkonfliktowy przebieg działalności koordynacyjnej gwarantuje sama pozycja i znaczenie polityczne kanclerza. Do tego dochodzi — wprawdzie teoretyczne — prawo kanclerza do złożenia prezydentowi wniosku o odwołanie ministra.

Ad c) Poszczególni ministrowie funkcjonalnie ustawieni są na pozycjach równorzędnych, stąd też nie może być mowy o jakichkolwiek stosunkach nadrzędności i podporządkowania. Istnieje jednak obiektywna potrzeba koordynowania prac poszczególnych ministrów, w szczególności w wypadkach, gdy dana sprawa przekracza zakres zainteresowania jednego resortu. Zgadnienie to normuje szczegółowo, choć jednocześnie w dość skomplikowany sposób, § 5 ustawy o ministerstwach federalnych z r. 1973. Na tle przyjętego tam unormowania istotne jest rozróżnianie dwóch sytuacji, a mianowicie:

a) gdy rozpatrywana jest sprawa należąca pod względem przedmiotowym do zakresu działania kilku różnych ministerstw;

b) gdy rozpatrywana sprawa należy do kompetencji jednego tylko ministerstwa, jednakże dotyczy kwestii, którymi zainteresowane są również inne resorty.

W pierwszej sytuacji mamy do czynienia z prawdziwym pozytywnym konfliktem kompetencyjnym, w którym liczba resortów właściwa jest do rozpatrzenia danej sprawy. Oznacza to, że sprawa ta musi zostać rozstrzygnięta wspólnie przez zainteresowane resorty. Przepisy ustawy o ministerstwach (§ 5 ust. 1 pkt 1 i § 5 ust. 2) ograniczają się wyłącznie do wskazania zewnętrznego trybu postępowania, tzn. do wskazania uzgodnień, które powinny podjąć zainteresowane resorty. Zainteresowane resorty winny przede wszystkim ustalić, którego z nich rozpatrywana sprawa dotyczy w największym stopniu. Resortowi temu przypada wówczas wiodąca rola przy rozpatrywaniu danej sprawy. Jeżeli zainteresowane resorty w przewidzianym czasie nie zdołają ustalić, któremu z nich winna przypadać rola wiodąca, to kwestię tę — na wniosek jednego z resortów — rozstrzyga rząd federalny.

W drugiej z opisanych sytuacji istnieje tylko jedno ministerstwo federalne kompetentne do załatwiania danej sprawy; sama sprawa zaś jedynie „dotyczy" zakresu działalności innych ministerstw. W tym wypadku kompetentne ministerstwo winno dać innym resortom możliwość wypowiedzenia się w określonym terminie o danej sprawie.

Jeżeli jednak rozstrzygnięcie danej sprawy wymaga częściowego choćby wkroczenia w kompetencje innego ministerstwa, to wówczas sprawa powinna być załatwiona w porozumieniu z tym ministerstwem. Jeśli omawiane porozumienie nie zostanie osiągnięte w ciągu przewidzianego czasu, każdy z resortów ma prawo przedłożyć sprawę pod obrady Radzie Ministrów. Rządowi nie przysługuje w takim wypadku ani prawo merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, ani też prawo udzielania wytycznych zainteresowanym resortom. Mimo to istnieją powody do przyjęcia poglądu, że już same obrady Rady Ministrów tworzą odpowiednią płaszczyznę, na której będą mogły być usunięte zaistniałe trudności.

III. KOORDYNACJA DZIAŁALNOŚCI NACZELNYCH ORGANÓW ADMINISTRACJI POSZCZEGÓLNYCH KRAJÓW

Jak już wspomniano, koordynowanie działalności naczelnych organów administracji w poszczególnych krajach jest znacznie prostsze niż w przypadku naczelnych organów federalnych. Wynika to przede wszystkim z faktu, że na szczeblu kraju istnieje tylko jeden naczelny organ administracji, którym jest rząd krajowy. Konstytucje krajowe mogą przewidzieć, że w toku prac rządu krajowego niektóre sprawy mogą być przekazywane poszczególnym jego członkom do samodzielnego załatwienia. Należy zresztą stwierdzić, że wszystkie konstytucje krajowe skorzystały z tej możliwości.

W wypadku upoważnienia członka rządu krajowego do załatwienia określonej sprawy, jego pozycja prawna jest identyczna z pozycją ministra federalnego. Jedyna istotna różnica polega na tym, że minister krajowy nie realizuje tu swoich własnych kompetencji, lecz uprawnienia te wywodzi z odpowiedniego postanowienia przekazującego, wydanego przez rząd krajowy. Trzeba podkreślić, że również na szczeblu krajów istnieją uprawnienia, które rząd krajowy może realizować wyłącznie działając kolegialnie. Uprawnienia te wymienione zostały w konstytucji federalnej oraz w konstytucjach poszczególnych krajów.

W tym stanie rzeczy rząd krajowy jako organ kolegialny spełnia funkcje koordynacyjne na wypadek różnicy zdań występującej między poszczególnymi ministrami. Na naczelniku kraju — jako na przewodniczącym organu kolegialnego — ciąży obowiązek poczynienia odpowiednich kroków, które umożliwią wymianę poglądów i wyjaśnienie istniejących wątpliwości.

IV. KOORDYNACJA MIĘDZY ORGANAMI FEDERALNYMI I ORGANAMI KRAJÓW

Aż do momentu nowelizacji konstytucji federalnej z r. 1974, koordynacja poczynań organów federalnych i krajowych w zasadzie nie była przewidziana w obowiązującym prawie i ograniczała się do działań faktycznych. Wspomniana nowela do konstytucji stworzyła nowy instrument prawny, którego celem jest właśnie zapewnienie koordynacji działań w omawianym zakresie. Mianowicie art. 15a konstytucji federalnej przewiduje możliwość zawierania specjalnych umów między federacją i krajami. Przedmiotem tych umów mogą być sprawy należące do „obecnego zakresu działania" federacji i kraju. „Obecny zakres działania" w rozumieniu tego przepisu wynika z unormowań konstytucyjnych dotyczących podziału kompetencji między federacją i krajami.

Wspomniane porozumienie wykazuje wiele podobieństw do umów międzypaństwowych, aczkolwiek zauważalne są także występujące różnice. Jest rzeczą bardzo charakterystyczną, że — zgodnie z art. 15a ust. 3 konstytucji — do porozumień między federacją i krajami znajdują zastosowanie podstawowe zasady dotyczące zawierania umów w prawie międzynarodowym. Porozumienia, które mają wiązać również organy ustawodawcze szczebla federalnego, może w imieniu federacji zawierać tylko Rada Ministrów po uzyskaniu zezwolenia Rady Narodowej. Pozostałe porozumienia mogą zawierać także właściwi ministrowie federalni. W odróżnieniu od umów międzypaństwowych porozumienia między federacją i krajami nie znajdują bezpośredniego zastosowania; dla ich wprowadzenia w życie niezbędne są specjalne przepisy prawa, wydawane bezpośrednio przez organy wykonawcze.

W związku z nowo wprowadzoną instytucją porozumień nadano także pewne dodatkowe kompetencje Trybunałowi Konstytucyjnemu. Zgodnie z art. 138a ust. 1 konstytucji federalnej Trybunał Konstytucyjny na wniosek rządu federalnego albo rządu krajowego rozstrzyga, czy doszło do zawarcia porozumienia w rozumieniu art. 15a ust. 1 oraz czy obowiązki wynikające z tego porozumienia dla kraju lub federacji zostały należycie wypełnione. Kompetencje Trybunału Konstytucyjnego do decydowania o tym, czy wypełnione zostały obowiązki o charakterze majątkowym, oparte są na innych podstawach.

Do chwili obecnej nie zawarto jeszcze żadnego porozumienia pomiędzy federacją a którymś z krajów. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy doszukiwać się między innymi w pewnej nieśmiałości, która staje się barierą dla uczynienia praktycznego użytku z nowej instytucji. Istnieje nadzieja, że bariera ta wkrótce zostanie pokonana, albowiem ostatnio kilka projektów porozumień stało się przedmiotem dyskusji.

Koordynacja działalności naczelnych organów administracji federacji i krajów realizowana jest naturalnie także i w innych dziedzinach. Przede wszystkim należy tu wymienić postępowanie, którego celem jest umożliwienie zaopiniowania projektów ustaw. Ministerstwa federalne z reguły kierują sporządzone projekty ustaw do rządów krajowych, które mają dzięki temu okazję do zajęcia stanowiska. Proces ten przebiega oczywiście również i w kierunku odwrotnym. Trzeba też wspomnieć o tym, że organy federalne zobowiązane są przez art. 10 ust. 3 konstytucji do umożliwienia krajom zajęcia stanowiska także w wypadku zawierania niektórych umów międzypaństwowych. Chodzi tu mianowicie o umowy, które bezpośrednio dotyczą sfery interesów danego kraju.

V. KOORDYNACJA DZIAŁAŃ ORGANÓW POSZCZEGÓLNYCH KRAJÓW

Koordynowanie działalności organów poszczególnych krajów może następować za pomocą tych samych instytucji prawnych, które zostały przewidziane do koordynacji działań między federacją i krajami. Instytucje te, prawnie ukształtowane dopiero przez nowelę z r. 1974, w rzeczywistości istniały już wcześniej.

Podstawowe zasady zawierania porozumień między krajami są w konstytucji federalnej unormowane tak samo jak omówione już zasady dotyczące porozumień między krajami a federacją. Jedyną różnicą jest to, że konstytucjom krajowym pozostawiono pewną swobodę w normowaniu kwestii szczegółowych. Trybunał Konstytucyjny władny jest rozstrzygać sporne problemy powstałe na tle porozumień tylko wówczas, gdy jego kompetencja została wyraźnie przewidziana przez umawiające się strony.

Istotnym elementem koordynacji działań organów poszczególnych krajów są regularnie odbywane konferencje naczelników krajów oraz dyrektorów urzędów krajowych. Podobne spotkania odbywają także pozostali członkowie rządów krajowych o różnych specjalnościach (w szczególności specjaliści od spraw finansowych). Na podstawie porozumienia zawartego między krajami został utworzony w Wiedniu tzw. Urząd do spraw Łączności Krajów Federacji. Jego zadaniem jest organizowanie wspomnianych konferencji, a także stosowanie innych środków koordynujących działalność krajów. Między innymi Urząd ten troszczy się — od strony technicznej — o zapewnienie wszystkim krajom należytego reprezentowania wobec federacji.

РЕЗЮМЕ

Под понятием „координация" следует понимать все средства, целью которых является обеспечение взаимодействия разных государственных органов. Концепция Австрии как федерального государства предпосылает существование большего числа верховных органов администрации, так что проблема координации действий имеет несколько плоскостей:

a) в пределах внутренних действий федерации;

b) в пределах внутренних действий отдельных земель;

c) между федерациями и союзными землями;

d) между отдельными союзными землями.

a) Верховными органами союзной администрации (федеральной ступени) является, с одной стороны, президент и союзное правительство, а с другой, отдельные министры. В соответствии со ст. 69 абз. 1 федеральной конституции, все задания верховной государственной администрации, которые не входят в компетенции союзного правительства или какого-либо президента, принадлежат к компетенциям союзного правительства или какого-либо федерального министра. Отдельные министры являются верховными органами в силу своих

полномочий. Эти правомочия они получили от федерального правительства. В отношениях между союзным президентом, с одной стороны, и федеральным правительством и отдельными федеральными министрами, с другой, канцлер играет роль посредника между президентом и остальными членами федерального правительства. Не принимая во внимание исключения, союзный президент в своей деятельности зависит от предложений федерального правительства или отдельных министров; эти предложения президент может отклонить, но он не в праве требовать внесения других предложений; правда, он может без какого--либо предложения распустить федеральное правительство или отозвать федерального канцлера, но при организации нового федерального правительства ему предоставлена свобода действий только при назначении канцлера. В практике же и канцлер, и остальные члены федерального правительства, а также союзный президент стремятся к гармонии действий.

Что касается отношений между федеральным правительством и отдельными министрами, то задачей законодательства есть деление заданий. Если не решено иначе, то дело принадлежит к компетенциям соответствующего министра. Зато сама конституция дает федеральному правительству некоторые задания, выполнение которых принадлежит только ему. Очень важным правомочием здесь является внесение правительственных законопроектов; отсюда же следует, что принципы политики правительства определяются федеральным правительством. Даже если некоторые задания относятся к области деятельности двух или нескольких министров, дело рассматривается на формуле всего федерального правительства. По постановлениям закона о федеральных министерствах от 1973 г. в полномочия союзного правительства входит даже решение вопроса компетенций между федеральными министерствами. Задача федерального канцлера здесь состоит в координации деятельности союзного правительства и отдельных федеральных министров; не обладает он правом издавания декретов.

Что касается отношений отдельных федеральных министров между собой (федеральный канцлер также руководит одним из министров — Ведомство федерального канцлера), то они стоят на одинаковом уровне. Проблемы возникают там, где дело относится к компетенциям нескольких министров. В случае, когда какое-то дело подлегает компетенциям разных федеральных министерств, то оно должно решаться совместно этими министерствами под руководством наиболее заинтересованного министерства. Если какой-либо вопрос находится в компетенциях одного министерства, но в какой-то степени касается области деятельности других министерств, то соответствующее министерство должно имет возможность высказать свое мнение; если же возникает необходимость вмешательства в компетенции этого министерства, то тогда следует действовать по согласованности с ним. Если же соглашения между ними достичь не удастся, то дело передается на обсуждение федеральному правительству, но, однако, не на решение.

b) Здесь существует только один верховный орган — земельное правительство. Если же удастся передать некоторое дело для решения отдельным членам земельного правительства, то они имеют такую же позицию, что и федеральные министры, причем это будет производное правомочие. Коллегиальным координирующим органом для решения спорных вопросов является земельное правительство.

c) Новелла к союзной конституции, принятая в 1974 г., создала координационный инструмент, заключающийся в том, что союз (федерация) и союзные земли теперь могут заключать договоры по делам, всякий раз входящих в ком-

петенции соответствующей стороны. В таких договорах следует применять принципы международного права о договорах. До сих пор ни один такой договор не был заключен. Координация в этой области имеет место прежде всего в действиях по оценке законопроектов. Международные договоры, касающиеся интересов отдельных земель, должны передаваться соответствующим землям, чтобы те могли занять по отношению к ним свою позицию.

d) Взаимоотношения между отдельными землями строятся на тех же принципах, что и отношения между федерацией и землями; однако конституции земель обладают некоторой свободой. Существенным элементом координации здесь являются регулярные конференции глав правительств земель и директоров федеральных ведомств (высших федеральных служащих). В Вене действует так называемый Пункт связи союзных земель, в компетенции которого лежит применение средств, целью которых была бы координация деятельности между землями федерации.

ZUSAMMENFASSUNG

Dem Begriff „Koordination" sind alle Maßnahmen zuzuordnen, deren Ziel ein einheitliches Zusammenwirken verschiedener (Staats-)Organe ist. Die Konzeption Österreichs als Bundesstaat bedingt eine Mehrzahl oberster Verwaltungsorgane, so daß sich das Problem der Koordination auf verschiedenen Ebenen, und zwar:

a) im internen Bereich des Bundes;

b) im internen Bereich der Länder;

c) zwischen Bund und Ländern;

d) zwischen den Ländern untereinander stellt.

Zu a): Oberste Organe der Bundesverwaltung sind der Bundespräsident einerseits und die Bundesregierung sowie die einzelnen Bundesminister andererseits. Nach Art. 69 Abs. 1 B-VG fallen alle nicht ausdrücklich dem Bundespräsidenten zugeordneten Aufgaben in die Kompetenz der Bundesregierung oder eines einzelnen Bundesministers. Der einzelne Bundesminister ist oberstes Organ kraft eigenen Rechtes; seine Befugnisse sind nicht von der Bundesregierung delegiert. Im Verhältnis zwischen dem Bundespräsidenten einerseits und der Bundesregierung sowie den einzelnen Bundesministern andererseits kommt dem Bundeskanzler die Rolle des Mittlers zwischen dem Bundespräsidenten und den übrigen Mitgliedern der Bundesregierung zu. Von Ausnahmen abgesehen, ist der Bundespräsident für seine Tätigkeit an das Vorliegen von Vorschlägen der Bundesregierung bzw. der einzelnen Bundesminister gebunden; diese Vorschläge kann er zurückweisen, er kann aber nicht die Erstattung eines anderen Vorschlages erzwingen; er kann ohne Vorschlag zwar die gesamte Bundesregierung oder den Bundeskanzler entlassen, ist aber bei der Bestellung einer neuen Bundesregierung nur für Ernennung des Bundeskanzlers frei. In der Praxis sind der Bundeskanzler sowie die übrigen Mitglieder der Bundesregierung und der Bundespräsident bestrebt, ihr Verhalten aufeinander abzustimmen.

Was das Verhältnis zwischen der Bundesregierung und den einzelnen Bundesministern anlangt, so ist es Sache der einfachen Gesetzgebung, hier eine Aufgabenteilung vorzunehmen. Wird nicht anderes bestimmt, handelt es sich stets um Aufgaben des einzelnen Bundesministers. Die Verfassung selbst hingegen überträgt der Bundesregierung Aufgaben, die nur sie besorgen darf. Sehr wichtig ist in diesem Zusammenhang die Einbringung von Regierungsvorlagen; daraus ergibt sich auch,

daß die Grundsätze der Regierungspolitik von der Bundesregierung bestimmt werden. Auch wenn Aufgaben den Wirkungskreis zweier oder mehrerer Bundesminister betreffen, wird dies üblicherweise in der Bundesregierung erörtert. Nach den Bestimmungen des Bundesministeriengesetzes 1973 ist die Bundesregierung sogar zur Entscheidung von Zuständigkeitsfragen zwischen den Bundesministerien berufen. Dem Bundeskanzler kommt hier die Aufgabe der Koordination zwischen den Intentionen der Bundesregierung und der einzelnen Bundesminister zu; er hat dabei kein Weisungsrecht.

Geht es um das Verhältnis der einzelnen Bundesminister zueinander — auch der Bundeskanzler ist Leiter eines Ministeriums, des Bundeskanzleramtes — so sind diese einander gleichgestellt. Probleme ergeben sich, wenn der Wirkungsbereich mehrerer Bundesminister berührt ist. Fallen Angelegenheiten in den Wirkungsbereich verschiedener Bundesministerien, so muß von diesen gemeinsam entschieden werden. Dem Bundesministerium, das vorwiegend betroffen ist, obliegt die führende Geschäftsbehandlung. Gehören Angelegenheiten in die Zuständigkeit eines Bundesministeriums, werden jedoch Wirkungsbereiche anderer Bundesministerien berührt, so muß dem beteiligten Bundesministerium Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden; sollen Maßnahmen dieses Bundesministeriums erforderlich sein, ist im Einvernehmen mit ihm vorzugehen. Kann eine Einigung in beiden Fällen nicht erzielt werden, ist die Angelegenheit der Bundesregierung zur Beratung, jedoch nicht zur Entscheidung vorzulegen.

Zu b): Es gibt hier nur ein oberstes Organ — nämlich die Landesregierung. Wird jedoch von der bestehenden Möglichkeit Gebrauch gemacht, Angelegenheiten einzelnen Mitgliedern der Landesriegierung zur Erledigung zu übertragen, so haben diese dieselbe Stellung wie die Bundesminister, es handelt sich jedoch um eine abgeleitete Befugnis. Bei Meinungsverschiedenheiten bietet sich auf Grund dieser Sachlage das Kollegium der Landesregierung als Koordinationsorgan an.

Zu c): Durch B-VG-Novelle 1974 wurde für diesen Bereich ein Instrument zur Koordination dadurch geschaffen, daß Bund und Länder nunmehr Vereinbarungen über Angelegenheiten des jeweiligen Wirkungsbereiches treffen können. Auf solche Vereinbarungen sind die Grundsätze des völkerrechtlichen Vertragsrechtes anzuwenden. Bisher ist allerdings noch keine solche Vereinbarung abgeschlossen worden. Koordination findet in diesem Bereich vor allem auch in dem Begutachtungsverfahren über die jeweiligen Gesetzesentwürfe statt. Staatsverträge, die die Interessensphäre der Länder berühren, sind diesen zur Stellungnahme zu übermitteln.

Zu d): Auch für die Länder untereinander gelten die Grundsätze für die Beziehungen zwischen Bund und Ländern; es ist den Landesverfassungen jedoch ein weiterer Spielraum eingeräumt. Wesentliche Elemente der Koordination sind die regelmäßig stattfindenden Konferezen der Landeshauptmänner und Landesamtsdirektoren (leitende Landesbeamte). In Wien besteht die sogenannte Verbindungsstelle der Bundesländer, die für Maßnahmen der Koordinierung zwischen den Ländern zuständig ist.